

Quadro legal e serviços de informação para a abertura e transparência institucional europeia

Ana Lúcia Terra

Escola Superior de Estudos Industriais e de Gestão
Instituto Politécnico do Porto
4480-876 Vila do Conde
Tel: 252291700
CETAC.MEDIA

E-mail: anatterra@eu.ipp.pt

RESUMO

Esta comunicação apresenta e analisa a evolução do quadro legal criado para a divulgação e o acesso aos documentos produzidos pelas instituições europeias (Parlamento, Conselho e Comissão). É dada especial ênfase ao Regulamento 1049/2001, relativo ao acesso do público aos documentos. São apresentados os serviços de informação digital disponíveis no Portal EUROPA para o cumprir quadro legal definido no Regulamento 1049/2001. São examinadas as características e os objetivos do registo de documentos das três principais instituições europeias, bem como o tipo de informação que disponibilizam. Avaliam-se alguns dos dados dos relatórios anuais publicados sobre o acesso aos documentos, no sentido de aferir o uso efetivo por parte dos cidadãos europeus desses serviços de mediação informacional. Para abordar esta temática são revistos e aplicados os conceitos de abertura, transparência e acessibilidade.

ABSTRACT

This paper presents and analyzes the evolution of the legal framework created for the dissemination and access to documents produced by the European institutions (Parliament, Council and Commission). Particular emphasis is given to the Regulation 1049/2001 on public access to documents. Digital information services available in EUROPA gateway to meet legal framework defined in Regulation 1049/2001 are presented. The characteristics and goals of the document register from the three main European institutions, as well as the type of information they provide are examined. Some data from annual reports published on access to documents, in order to assess the effective use by the citizens of these informational mediation services, are evaluated. To address these issues the concepts of openness, transparency and accessibility are reviewed and applied.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência, Acesso aos documentos, Informação europeia, Serviços de informação.

KEYWORDS: Transparency, access to documents, European information, Information services

QUADRO TEÓRICO DE INTERPRETAÇÃO

A partir de 1992, com os problemas verificados na ratificação do Tratado de Maastricht, o qual foi inicialmente rejeitado pelos dinamarqueses e aprovado com uma curta margem em França, a União Europeia (EU) teve de fazer face a algumas crises do projeto de integração comunitária. Uma das respostas a esta situação foi a atenção mais pronunciada às questões de informação dos cidadãos, em especial na vertente do acesso aos documentos. Paralelamente, foram discutidos os princípios da governança europeia, em especial no que toca às vertentes da abertura e da transparência. As instituições europeias aderiram assim a uma tendência, iniciada nos anos 1970/1980, promotora de um governo aberto, suscetível do que a tradição anglo-saxónica designa de *accountability* em todos os momentos e não apenas aquando dos atos eleitorais.

De acordo com uma abordagem neo-institucional (Olsen, 2008), poderemos ver aqui uma resposta do discurso político, neste caso através de regulamentos e de procedimentos, para responder às mudanças externas no sentido de restabelecer uma ordem propícia, consentânea com o aprofundamento da construção europeia. Paralelamente, é possível compreender que o acesso aos documentos, a abertura e a transparência contribuíram para o processo de institucionalização e de legitimação da UE, nomeadamente das três principais instituições, o Parlamento, o Conselho e em especial da Comissão Europeia. De facto, em termos externos, ajudaram a promover a criação e a transmissão de uma imagem de democraticidade (Héritier, 2003) e de proximidade com os cidadãos. Do ponto de vista interno, ajudaram a difundir entre os seus funcionários procedimentos padronizados de difusão da informação.

O uso da teoria sistémica pode ajudar a compreender a complexidade deste quadro, evitando uma posição atomista. Aliás, a teoria sistémica tem sido usada desde os anos sessenta na Ciência Política (Easton, 1974) e mais recentemente no campo da Ciência da Informação (Silva; Ribeiro, 2002; Terra, 2008) de forma bastante útil. As abordagens sistémicas procuram criar um sistema conceptual geral capaz de exprimir a complexidade dos fenómenos estudados e a sua

dinâmica processual de *inputs* e *outputs*, numa relação dinâmica e permanente entre todos os intervenientes, tanto do ponto de vista micro como macro. O intento é identificar os processos mais significativos, isolar as variáveis determinantes e formular hipóteses empíricas verificáveis.

Assim, numa perspetiva sistémica, as estratégias orientadas para o acesso aos documentos, a abertura e a transparência participam nos *inputs* e nos *outputs* do processo de legitimação da UE a vários níveis:

- Facilitam o conhecimento e a participação da sociedade civil nas políticas europeias;
- Sustentam a *accountability* das instituições por parte dos cidadãos que assim podem avaliar as suas ações;
- Promovem a criação de um capital de reputação facilitador de relações de confiança e de sentimentos de apoio.

Aqui, convoca-se o conceito de reputação usado com proveito na análise de algumas instituições e serviços públicos (Luoma-aho, 2008). A reputação é um conceito artificial, muito determinado culturalmente, baseado na avaliação e nas perceções subjetivas dos indivíduos e não numa avaliação quantitativa exata e expressiva. Uma boa reputação proporciona um ambiente favorável de ação, mas exige um esforço contínuo de boas práticas capazes de suscitar nos interlocutores sentimentos de credibilidade, confiança e responsabilidade acerca do serviço público. No caso europeu, esta posição sustenta a ideia de que se o público tiver um acesso alargado e facilitado a informação relevante acerca dos procedimentos e decisões da UE, o ceticismo, a alienação ou mesmo a oposição à integração irão diminuir.

Segundo Chris C. Demchak, Christian Friis e Todd M. La Porte (2000, 179-195) a abertura é típica de uma organização que, de forma livre e universal, fornece informação compreensiva sobre as suas atribuições e estabelece uma comunicação direta e regular com todo o seu público. Para os mesmos autores, a transparência refere-se à densidade do valor de conhecimento potencial da informação oferecida pela instituição de maneira a dar visibilidade às ações internas dos órgãos do Estado de modo a que os cidadãos tenham acesso a dados pertinentes. A acessibilidade diz respeito à facilidade e profundidade com que os cidadãos (utilizadores) podem interagir com as fontes de informação (pessoas, instituições e documentos). Portanto, a acessibilidade implica que a informação governamental esteja devidamente identificada, nomeadamente em termos bibliográficos, o que permite torná-la do conhecimento público. Em complemento, será necessário afastar as barreiras económicas, sociais ou tecnológicas que possam dificultar ou impedir o seu acesso. De facto, a acessibilidade diminui se o público não tiver a oportunidade de localizar a informação ou se ela estiver materializada em formatos que exigem instrumentos não usuais para a sua decodificação. Isto implica convocar a noção de disponibilidade envolvendo aspetos como prazos de acesso, o recurso a

formatos amigáveis de visualização ou, no caso das instituições europeias, a sensível questão da tradução, tornando a informação acessível em todas as línguas oficiais da UE.

Segundo Grønbech-Jensen (1998), o acesso pode abranger duas vertentes: acesso ativo envolvendo a possibilidade de transmitir e de solicitar informação aos decisores políticos ou administrativos, de maneira a ser ouvido no processo de decisão, e o acesso passivo configurado pelas oportunidades de obter informação acerca do andamento dos processos decisórios e dos atores neles envolvidos. As instituições europeias investiram em ambas as vertentes: as *e-consultations* (http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm) conduzidas pela Comissão Europeia são um exemplo de acesso ativo enquanto todas as bases de dados de acesso aos documentos institucionais representam um exemplo do acesso passivo.

A construção europeia tem sido objeto de análise de diversas áreas disciplinares, mas para o seu conhecimento e explicação a Ciência da Informação não tem sido um prisma de abordagem usado. Entendendo-se a Ciência da Informação como ciência social aplicada, que investiga os problemas, temas e casos relacionados com o fenómeno info-comunicacional (origem, coleta, organização, armazenamento, recuperação, interpretação, transmissão, transformação e utilização da informação) (Silva, 2006, 140-141), considera-se que esta fornecerá um quadro teórico-metodológico muito proveitoso e inovador para a análise do quadro legal, dos serviços de informação digital e do acesso efetivo aos documentos disponibilizados para consulta pública por parte das instituições da UE. Aliás, poderemos considerar que estas instituições se situam num paradigma pós-custodial e info-comunicacional que a definição de Ciência da Informação acima explicitada enquadra.

A vontade info-comunicacional dos órgãos de governo europeus sustenta-se e promove a existência, num ciclo vicioso que se quer virtuoso, de um cidadão enquanto sujeito informativo (Jardim, 1999). O direito de acesso à informação cria e potencia esse novo tipo de cidadão, capaz de controlar e intervir na ação governativa, porque a legislação lhe fornece a prerrogativa de consulta (in)condicionada da informação de índole administrativa produzida e recebida pelos agentes públicos na consecução diária das suas funções. O acesso aos conteúdos e recursos informacionais possibilita a identificação dos atores envolvidos na decisão política, as responsabilidades de cada um e a inter-relação dos procedimentos. Desta forma, a responsabilização individual e institucional efetiva-se através da informação. Neste contexto, o cidadão vê recair sobre si o dever de informar-se, cabendo-lhe usar os instrumentos legais e os meios técnicos e tecnológicos disponíveis para o efeito.

Impõe-se, por isso, uma análise dos instrumentos legais que propiciaram o acesso aos documentos das três principais instituições europeias e dos meios

tecnológicos mediadores desse acesso.

ETAPAS EMBRIONÁRIAS DO ACESSO AOS DOCUMENTOS

Num relatório parlamentar de 1972 (Schuijt), levanta-se já a questão da transparência e da abertura das instâncias comunitárias, com críticas à prática do segredo nas tomadas de decisão do Conselho Europeu. Mas foi preciso esperar pela década de oitenta para uma atenção mais sistemática à transparência e à ligação com o acesso aos documentos por parte do Parlamento Europeu. Na década de oitenta, o Parlamento volta a exprimir a sua preocupação com a publicidade da gestão comunitária e apresenta propostas de modo a aumentar a difusão da informação produzida pelas instâncias europeias e a incentivar a aproximação aos cidadãos.

Assim, em Maio de 1984, o deputado Pol Marck apresenta um relatório sobre a publicidade da gestão comunitária (Marck, 1984). No documento, são referidos exemplos de países onde os princípios do silêncio dos funcionários e do segredo dos serviços administrativos não eram já considerados regras de aplicação geral, pois numerosas iniciativas reconheciam o direito do cidadão a ser informado das ações dos poderes públicos. Aconselhava-se as instituições à prática da publicidade da gestão, definida nestes termos «[...] publicité des documents publics, dans la possibilit  d'acc der aux sources des actes publics. Tout citoyen doit avoir le droit de prendre connaissance des documents qui conduisent   un processus d cisionnel dans lequel intervient un organe public» (Marck, 1984, 7). Tratava-se de garantir aos cidadãos uma proteção jurídica satisfatória para os informar acerca da aplicação dos dinheiros comunitários, de acordo com procedimentos claramente definidos. Para tal, apelava-se   criação de legislação compatível, reconhecendo-se os esforços desenvolvidos pelos serviços de informação das diferentes instituições comunitárias, mas considerando a necessidade do seu alargamento. Por outro lado, reforça-se o imperativo de publicitar os documentos produzidos no âmbito da ação comunitária.

Em 1988, o Parlamento Europeu debruça-se novamente sobre a questão da difusão dos documentos, mas agora com a preocupação de determinar regras de confidencialidade para a circulação da informação no âmbito dos trabalhos parlamentares. O deputado Fernand H. J. Herman elaborou uma proposta para a criação de um regulamento, contendo preceitos sobre a confidencialidade de certos documentos (Herman, 1988). As regras destinavam-se a documentos produzidos ou recebidos pelo Parlamento, definindo-se elementos para determinar a quem competia decidir a natureza confidencial dos mesmos, os graus de confidencialidade ou quem podia ter acesso a documentos reservados. Por outro lado, é claramente realçado o facto de que, por regra, prevalecia o princípio da publicidade, o qual só podia ser limitado excepcionalmente pelo princípio da confidencialidade,

aplicado estritamente ao ato ou documento suscetíveis de serem objeto desse processo (Herman, 1988, 5-8). V -se, portanto, que o Parlamento se preocupou em estabelecer de forma rigorosa os casos excecionais em que a difusão da sua informação podia estar limitada, n  só para agilizar o decorrer dos trabalhos parlamentares mas também para garantir uma maior transparência das suas decisões, na medida em que o acesso aos documentos n  podia ser impedido de forma arbit ria.

Contudo, só a partir dos anos noventa,   que o apelo a instituições europeias mais abertas, transparentes, capazes de prestar contas e democráticas passou a ser um repto dos atores europeus e dos governos nacionais dos Estados-Membros, assumindo um lugar importante no seu discurso público. Mas, como sublinhou Lodge (1994, 348), a posição crítica dos governos nacionais relativamente à Comissão Europeia nesta matéria procurava em grande medida distrair as atenções da falta de abertura e transparência dos procedimentos e das decisões do Conselho Europeu, onde esses os governos nacionais estavam representados. Por outro lado, as preocupações com a abertura e a transparência significavam um enfoque nos procedimentos burocráticos e administrativos em alternativa às questões e decisões de índole política que os governos se mostravam então incapazes de resolver.

Em 1992, com a “Declaração relativa ao direito de acesso   informação”, incluída no Tratado de Maastricht, as vantagens da transparência para o processo decisório, reforçando o carácter democrático das instituições e a confiança do público na administração são oficialmente reconhecidas por todos os Estados-Membros como componente do bom governo europeu. A este propósito Parker (2004, 81), nota que o texto assinala «[...] a turning point both in awareness of the significance of information in encouraging a positive public response to Europe and the recognition of the right of access to information about the EU». Esta posição foi reforçada nos Conselhos Europeus de Birmingham (Outubro, 1992), Edimburgo (Dezembro, 1992) e de Copenhaga (Junho, 1993) e pelo trabalho da Comissão nesta matéria.

Em 1993-1994, o Conselho, a Comissão e depois, em 1997, o Parlamento Europeu adotaram um código de conduta comum sobre o acesso aos documentos. As disposições eram aplicáveis aos documentos na posse de cada uma das instituições, independentemente do suporte em que se encontrassem registados. Não eram abrangidos por estas normas os documentos que estando na posse da instituição não fossem da sua autoria. Portanto, excluía-se do acesso público a informação que tivesse uma autoria externa, o que constituía uma limitação significativa.

O acesso físico ao documento podia ser feito mediante consulta *in loco* ou através do envio de uma cópia a expensas do requerente. No entanto, deveremos ter em conta que na altura não existia um registo público dos documentos e que o cidadão comum poderia ter grande

difficuldade em fornecer os elementos de identificação pertinentes para lhe permitir a consulta desejada. Por outro lado, o acesso a um documento podia ser negado num amplo leque de circunstâncias definidas de maneira muito geral, incluindo a proteção do interesse público, a proteção do indivíduo e da vida privada, a proteção do sigilo comercial e industrial, a proteção dos interesses financeiros da Comunidade, a proteção de uma confidencialidade solicitada ou para garantir o sigilo das deliberações internas do Conselho e da Comissão.

As medidas tomadas pela UE, no que toca ao acesso aos documentos, no período após a ratificação do tratado de Maastricht, pretenderam alcançar um duplo objetivo. Tenderam para a abertura das instâncias europeias ao escrutínio público, dando acesso aos cidadãos a informação passível de lhes permitir tomar parte no debate sobre a Europa, e ajudaram a tornar o processo legislativo mais transparente, melhorando a informação acerca do próprio processo decisório.

Em Março de 1996, teve início, em Turim, a Conferência Inter-Governamental para a revisão do Tratado do Tratado de Maastricht e a preocupação com a transparência e a abertura no decurso deste processo bem como a inclusão de novas deliberações sobre o acesso aos documentos no futuro tratado foram alvo de uma atenção especial.

Assim, no Tratado de Amesterdão (1997), o artigo 1º define que as decisões devem ser tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos. Além disso, no artigo 255º, consagra-se o direito de aceder aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão a todos cidadãos da União e às pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-membro. Para o efeito, as instituições eram obrigadas a criar um regulamento com disposições específicas sobre o acesso aos seus documentos.

Com o Tratado de Lisboa, em vigor desde 1 de Dezembro de 2009, as disposições específicas sobre o acesso do público aos documentos das instituições e órgãos da UE e sobre a abertura do processo decisório em relação a projetos de atos legislativos passaram a estar previstas no artigo 15.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

O REGULAMENTO 1049/2001: DIREITO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS OU À INFORMAÇÃO?

Durante a vigência do Tratado de Amesterdão, foi aprovado o *Regulamento 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão*, onde se apresentava uma definição muito ampla de documento considerado como «[...]qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte papel ou eletrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual) sobre assuntos relativos às políticas, ações e decisões da competência

da instituição em causa» (artigo 3º). Tendo em conta, a formulação desta definição poderemos falar em direito de acesso à informação em vez de direito de acesso aos documentos visto o suporte não ser um elemento determinante para conferir ou negar o acesso a um conteúdo. O objetivo era assegurar um direito de acesso o mais amplo possível, tanto a cidadãos da UE como de outros países, sem haver necessidade de justificação para o pedido (artigo 2º, § 1 e 2; artigo 6º, § 1).

Isto significava que prevalecia o direito de acessibilidade total já que a globalidade dos documentos pelas instituições, tanto os produzidos internamente como os recebidos de terceiros, deviam estar acessíveis ao público (artigo 2º, § 3). Neste contexto, as recusas em facultar o acesso aos documentos só podiam constituir exceções e tinham de fundamentar-se na salvaguarda dos interesses públicos ou privados mencionados explicitamente no Regulamento enquanto exceções (artigo 4º, § 1 e 2). As exceções incluíam aspetos derivados do interesse público (segurança pública, defesa e questões militares, relações internacionais além da política financeira, monetária ou económica), da proteção da vida privada e da integridade do indivíduo. Também a salvaguarda de interesses comerciais, de processos judiciais ou de atividades de inspeção podiam sustentar o impedimento de divulgação de um documento. Por outro lado, introduzia-se a possibilidade de acesso parcial a um documento (artigo 4º, § 6).

Os pedidos de acesso deviam ser feitos numa das línguas oficiais da UE, com base nos dados de identificação fornecidos pelos registos dos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, disponibilizados via Internet. No caso de não haver elementos suficientes para identificar os documentos pretendidos, os serviços deviam fornecer assistência ao requerente para completar devidamente o pedido (artigo 6º). Por outro lado, o prazo de resposta institucional aos pedidos do público ficava limitado a 15 dias (artigo 7º). No caso de haver recusa no acesso, era necessário informar o requerente mediante resposta escrita fundamentando a decisão, dando-lhe também a conhecer a possibilidade de reclamação mediante a apresentação de um pedido confirmativo. Havendo novamente recusa no acesso ao documento, a instituição tinha de informar o requerente das vias de recurso possíveis, nomeadamente a interposição de recurso judicial contra a própria instituição e/ou a apresentação de queixa ao Provedor de Justiça Europeu (artigo 8º).

O PROCESSO DE REVISÃO DO REGULAMENTO 1049/2001

Em 2005, a Comissão lançou a Iniciativa de Transparência Europeia na qual se integrou o processo de revisão do Regulamento 1049/2001.

O Parlamento Europeu deu o seu parecer sobre o regulamento através do Relatório Cashman (2006) e do Relatório Cappato (2008).

Na sequência destes contributos e para aprofundar o

grau de transparência no processo legislativo, em adequação com os ditames da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação em matéria de ambiente, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de alteração do Regulamento 1049/2001 (COM (2008) 229). O documento da Comissão suscitou a um intenso debate no Parlamento, especialmente quanto à definição do conceito de "documento" (artigo 3 °), quanto ao âmbito de aplicação do Regulamento (artigo 2 °), quanto à relação entre o direito de acesso aos documentos e ao direito à proteção de dados pessoais (artigo 4) e sobre os direitos dos Estados-Membros para restringir o acesso aos seus próprios documentos.

A proposta da Comissão define documento como «(...) qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte papel ou eletrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual) sobre assuntos relativos às políticas, ações e decisões da competência da instituição em causa, elaborado por uma instituição e transmitido formalmente a um ou mais destinatários ou de qualquer forma registado ou recebido por uma instituição; os dados contidos em sistemas eletrónicos de armazenamento, tratamento e recuperação constituem documentos se puderem ser extraídos na forma de impressão ou de cópia em formato eletrónico, utilizando os instrumentos disponíveis para a exploração do sistema» (artigo 3 °). Esta formulação implica um acesso mais restrito aos documentos porque exclui a informação produzida para circulação interna. Além disso, ao contrário do Regulamento 1041/2001, esta proposta não parece necessariamente considerar as bases de dados como documentos.

Devido a estes e outros aspetos que não receberam a concordância do Parlamento, em 2009, foi votado o Relatório Cashman (Cashman, 2009) com alterações substanciais à proposta da Comissão. No entanto, o Parlamento decidiu não adotar qualquer resolução legislativa e nenhuma posição formal foi forjada nesta primeira leitura.

Em Março de 2011, a Comissão apresentou uma nova proposta de regulamento, procurando ir de encontro a algumas das observações do Parlamento (COM (2011) 137).

SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO DIGITAL PARA O ACESSO AOS DOCUMENTOS

Na sequência do Regulamento 1049/2001, o Parlamento, o Conselho e a Comissão Europeia disponibilizaram, através do Portal EUROPA, um registo eletrónico dos seus documentos.

Desta forma, garantia-se aos cidadãos o conhecimento de conteúdos não publicados (escritos em papel ou armazenados em formato eletrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual) relacionados com os domínios de actividade das instituições. Os documentos internos, incluindo os que ainda não estão na sua versão definitiva ou que não se destinam a ser publicados,

passaram a ser identificáveis e consultáveis por actores externos ao funcionalismo europeu. Tornaram-se passíveis de consulta, por exemplo, os documentos preparatórios de decisões e de iniciativas políticas, incluindo anteprojectos, relatórios intercalares, projectos de propostas legislativas ou de decisões; documentos explicativos, estatísticas, memorandos ou estudos, bem como a correspondência entre as instituições, os Estados-Membros, os cidadãos e as empresas.



Figura 1: A pesquisa avançada no Registo de documentos do Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu criou o seu registo, onde disponibiliza o acesso aos documentos desde 1999 [Figura 1]. As opções de pesquisa são de três tipos: simples, avançada e por tipo de documento. A pesquisa simples permite a busca de palavras no título do documento. A pesquisa avançada oferece a possibilidade de buscas em campos específicos, incluindo a referência, o tipo de documento, nomeadamente correspondência, o órgão do qual emana o documento (interno ou externo ao Parlamento) ou o seu destinatário (para o correio interno e externo do Parlamento Europeu). As pesquisas por vários tipos de data também são possíveis. A busca por tipo de documento constituiu uma opção interessante pois assenta numa classificação composta por cinco classes divididas em categorias e subcategorias. Assim, os sujeitos externos ao Parlamento podem ter um conhecimento genérico, mas bastante estruturado, das tipologias documentais desta instituição. Em alguns casos, existe um *link* directo para todos os documentos de determinada subcategoria.



Figura 2: A pesquisa simples no Registo de documentos do Conselho da UE

O registo público dos documentos do Conselho, disponível desde 1 de Janeiro de 1999, contém

referências a documentos desta instituição através de um sistema de arquivo automático [Figura 2]. Assim, os documentos não sensíveis apresentados ao Conselho ou a uma das suas instâncias preparatórias que se destinem a servir de base às deliberações, possam influenciar o processo decisório ou reflitam a situação dos trabalhos sobre determinado dossier são automaticamente mencionados no registo. A pesquisa pode ser simples ou avançada. A pesquisa simples abrange a busca de palavras no título ou no texto de documentos, bem como a busca por data de reunião e por matéria. A opção de busca por matéria consiste na selecção do(s) termo(s) usado(s) na indexação dos documentos. A cada termo de indexação é atribuído um código de matéria seguido de um número de ordem, que recomeça no zero no início de cada ano. Esta lista é da responsabilidade do Secretariado-Geral do Conselho. A pesquisa avançada oferece adicionalmente a oportunidade de pesquisa em campos relativos ao número do documento, à data do documento ou de arquivo. Há ainda a possibilidade de consultar uma lista com as referências mais recentes dos documentos, em texto integral ou não, e uma lista de documentos públicos mais recentes, incluindo referências a documentos produzidos desde 1999 que só recentemente foram facultados ao público (por exemplo, documentos disponibilizados após a aprovação de actos legislativos). Desta forma, o Conselho transmite uma imagem de permanente actualização em termos de disponibilização aos documentos, contudo não tira o devido partido das novas tecnologias pois não permite o estabelecimento de ligações RSS a estas páginas.

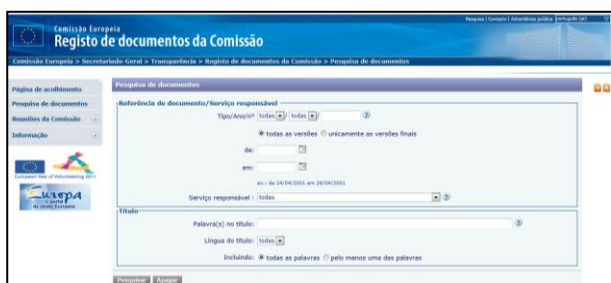


Figura 3: A pesquisa no Registo de documentos da Comissão Europeia

O registo da Comissão [Figura 3] inclui os documentos com as referências COM (propostas legislativas, outras comunicações e relatórios da Comissão ao Conselho e/ou a outras instituições e respetivos documentos preparatórios), C (relativos a atos oficiais da responsabilidade da Comissão, alguns dos quais são transmitidos ao Conselho ou ao Parlamento para informação), ordens de trabalhos (desde 2003) e as atas das reuniões (desde 2001) da Comissão e documentos SEC (não classificados noutras categorias). Este registo contém apenas referências aos documentos produzidos após 1 de Janeiro de 2001. Existe somente uma modalidade de pesquisa abrangendo os campos

relativos à referência do documento/serviço responsável e ao título. É possível seleccionar todas as versões ou apenas as versões finais de cada documento, o que permite fazer o rastreio da evolução do conteúdo das decisões.

De salientar que este registo completa a base de dados dos procedimentos interinstitucionais PreLex, que faculta pesquisas sobre os trabalhos das instituições na fase de elaboração da legislação comunitária [Figura 4].

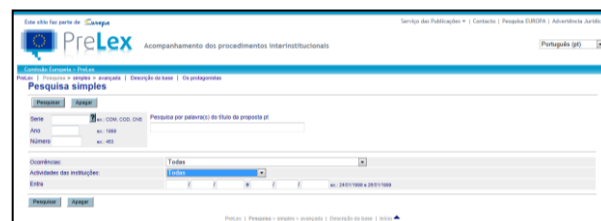


Figura 4: A pesquisa simples no Prelex

Aqui, é possível obter uma visão sistémica e integrada do envolvimento das instituições europeias (Parlamento Europeu, Conselho, CES, Comité das Regiões, Banco Central Europeu, Tribunal de Justiça, etc) no processo de decisão. De facto, no PreLex identifica-se a fase do procedimento, as decisões das instituições, o nome das pessoas, os serviços responsáveis e as referências dos documentos. A base segue todas as propostas (processos legislativos e orçamentais, celebração de acordos internacionais) e comunicações da Comissão a partir da sua transmissão ao Conselho ou ao Parlamento Europeu. As hiperligações permitem aceder diretamente aos textos eletrónicos disponíveis (documentos COM, *Jornal Oficial*, documentos do Parlamento Europeu, comunicados de imprensa do Conselho, etc). As pesquisas podem ser simples ou avançadas, mas em ambas está disponível um campo de Ocorrências com uma lista pendente ordenada alfabeticamente de todas as tipologias documentais existentes.

Além, destes recursos principais, as instituições europeias disponibilizam outras bases de dados que permitem aceder a documentos de trabalho e acompanhar o processo decisório e o papel dos actores envolvidos. Por exemplo, o Parlamento disponibiliza o OEIL sobre o procedimento legislativo enquanto a Comissão criou a DORIE, base de dados histórica com documentos sobre assuntos institucionais. Também os arquivos históricos de cada uma das instituições proporcionam o acesso a documentos internos com mais de 30 anos.

Pode concluir-se, portanto, que os cidadãos europeus usufruem, através da Internet, de um vasto leque de mecanismos de acesso aos documentos e aos procedimentos institucionais. De seguida, irão ser analisados alguns dados acerca da utilização destes meios.

USO DOS SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO DIGITAL PARA ACESSO AOS DOCUMENTOS

De acordo com o estabelecido no Regulamento 1049/2001, cada instituição é obrigada a publicar anualmente um relatório apresentando dados sobre o acesso aos documentos (artigo 17º). Cumprindo o estipulado, o Parlamento apresentou relatórios desde 2005, o Conselho e a Comissão desde 2002.¹ De seguida, iremos analisar as conclusões destes documentos que constituem uma importante fonte de informação para a análise das atuais modalidades de acesso aos documentos destas três instituições europeias.

Com base na Tabela 1, verifica-se que a quantidade de documentos colocados no registo do Conselho é sempre muito superior à do Parlamento e da Comissão. Contudo deveremos ter em conta que o Conselho contabiliza todas as versões linguísticas de cada documento, o que faz crescer exponencialmente o número de registos, pois alguns poderão existir em duas línguas e outros nas 22 línguas oficiais. Assim, para uma imagem mais rigorosa e coerente seria adequado que todas as instituições usassem os mesmos critérios para contabilizar o número de registos disponíveis. A Comissão é a instituição que menos documentos coloca no registo, mas devemos ter em conta que dispõe de outros recursos para facultar o acesso público à informação.

	Parlamento	Conselho	Comissão
2002	28.828	375.154	11.889
2003	33.654	92.381	11.876
2004	28.356	116.181	12.808
2005	30.833	113.398	12.394
2006	43.468	152.006	12.623
2007	41.930	161.100	13.179
2008	54.980	185.292	15.695
2009	48.711	176.099	18.063
2010	51.457	174.146	18.661
2011	nd	nd	19.956

Tabela 1: Evolução anual do número de documentos disponível nos registos (Parlamento Europeu, Conselho e Comissão)

Os números apresentados nas Tabelas 2 e 3 revelam que o registo do Conselho tem uma intensidade de uso muito superior à da Comissão.

	Número de visitas	Número de sessões	Páginas visualizadas
2005	1.064.039	260.106	5.470.970
2006	1.722.354	380.349	7.818.759
2007	2.078.602	465.612	9.212.745
2008	895.299	482.842	11.920.634
2009	1.176.017	554.952	10.011.440
2010	1.411.312	589.279	17.110.172
2011	nd	nd	nd

Tabela 2: Dados numéricos sobre o uso do registo de documentos do Conselho

	Número de visitas	Número de sessões	Páginas visualizadas
2005	109.780	151.176	203.159
2006	71.241	109.780	131.124
2007	39.013	58.848	65.156
2008	40.845	57.419	72.410
2009	44.538	61.823	84.094
2010	48.557	61.308	452.695
2011	41.408	46.191	425.434

Tabela 3: Dados numéricos sobre o uso do registo de documentos da Comissão

Em termos do número de utilizadores constata-se que ao longo do tempo, na Comissão, assiste-se um decréscimo enquanto no Conselho o seu número vai sempre aumentando. Por outro lado, o número de visitas que cada utilizador faz ao registo do Conselho evidencia um aumento muito significativo em 2007 e um decréscimo abrupto em 2008, voltando a um nível mediano em 2009. Pelo contrário, na Comissão estes valores tendem a diminuir, ainda que em 2009 haja uma ligeira recuperação. Se os relatórios não fornecem explicações para estes números poderemos recordar novamente que a Comissão, além do registo dos documentos, faz um uso intensivo da base de dados PreLex e talvez por isso os utilizadores sintam menos necessidade de recorrer ao registo.

O Regulamento 1049/2001, além de estipular a criação do registo dos documentos onde estes são disponibilizados em grande quantidade diretamente em livre acesso, prevê também que os cidadãos possam requerer a consulta de outros documentos, através de pedidos iniciais e de pedidos confirmativos. Cada instituição deve no seu relatório anual caracterizar estes pedidos, nomeadamente a origem profissional dos requerentes.

De acordo com a Tabela 3, nos pedidos iniciais do Conselho, predominam os requerentes investigadores do meio universitário. As associações da sociedade civil (incluindo-se nesta designação grupos de pressão do ambiente, outros grupos de interesse, o sector comercial e industrial, bem como as ONGs) ocupam o segundo lugar em termos de pedidos. Os jornalistas apresentam pedidos iniciais com percentagens muito baixas. De facto, para esta categoria profissional o registo público dos documentos do Conselho é apenas uma das várias fontes de informação que utilizam e o seu interesse incide maioritariamente em notícias de última hora. O acesso aos documentos serve essencialmente no jornalismo de investigação. Curiosamente, também os membros do Parlamento fazem uso individual da modalidade de pedidos de documentos ao Conselho. Quanto aos advogados estão entre as três categorias a fazerem mais pedidos, em alguns casos para usar esses dados em processos a decorrer em tribunal contra as instituições europeias. Não poderemos deixar de notar que as bibliotecas fizeram uma percentagem muito reduzida de pedidos. Tal pode ser relacionado com os dados dos pedidos dos investigadores do meio universitário e constatar que, certamente graças ao acesso ao registo público através da Internet, as

bibliotecas perderam, de facto, a sua função de intermediárias na pesquisa, localização e acesso aos documentos das instituições da UE.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Associações da sociedade civil	21,8%	17,2%	17,6%	14,2%	18,4%	17,2%	18,3%
Jornalistas	2,6%	2,3%	2,3%	2,9%	2,9%	2,8%	2,6%
Advogados	10,7%	10,2%	9,1%	8,8%	9,4%	11,4%	10,1%
Investigadores do meio universitário	25,5%	31,0%	32,2%	38,2%	32,3%	32,6%	32,5%
Bibliotecas	2,2%	1,3%	2,3%	1,8%	1,1%	1,0%	1,2%
Entidades públicas	7,3%	6,2%	6,9%	6,1%	7,6%	4,0%	5,6%
Membros do Parlamento Europeu	2,1%	2,4%	1,5%	1,3%	1,8%	1,4%	1,1%
Outros	10,4%	12,6%	14,5%	13,3%	14,4%	15,8%	14,6%
Profissão não declarada	17,4%	16,8%	13,6%	13,2%	11,1%	12,7%	13,4%

Tabela 4: Origem profissional dos requerentes de pedidos iniciais de documentos ao Conselho

Estes números específicos sobre o acesso a informação institucional devem ser enquadrados no âmbito mais global do uso do portal EUROPA. Este sítio web foi lançado em Fevereiro de 1995 com a missão de disponibilizar informação atualizada sobre os acontecimentos relacionados com a UE. Com o desenvolvimento e a generalização da Internet, o aumento de utilizadores e o crescimento da informação disponível, o portal EUROPA tornou-se o maior a nível mundial. Congrega 150 sites geridos independentemente pelas instituições, órgãos e agências da UE. Em 2011, recebeu 323.932.188 visitas.

CONCLUSÃO

Desde a década de noventa, facilitar o acesso aos documentos produzidos pelas instituições da União Europeia (UE), no âmbito dos seus procedimentos internos, tem constituído um lema do discurso político e uma área de ação do Parlamento, do Conselho e da Comissão Europeia. Pressupõe-se que assim se dará um contributo fundamental para aproximar os cidadãos da UE, reforçando a natureza democrática do processo legislativo europeu e melhorando a confiança da opinião pública na administração europeia.

REFERÊNCIAS

CAPPATO, Marco – *Relatório sobre o acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (Execução do Regulamento (CE) n.º 1049/2001)*. Parlamento Europeu, 20.11.2008. (A6-0459/2008).

Com a legislação relativa ao acesso aos documentos, as instituições europeias reconheciam que a simples disponibilização de informação factual, descritiva, com orientações de propaganda ou de marketing, já não bastava para conferir credibilidade ao projeto europeu. Este tinha de se abrir internamente ao escrutínio do público e à sua participação no processo decisório. Para tal, o acesso a informação com uma origem estritamente orgânica e funcional, decorrente do cumprimento das missões de cada instituição, não reconfigurada para fornecer uma imagem específica, tornava-se fundamental, pois permitia aos cidadãos ter acesso a dados primários. São os investigadores universitários, vários grupos de pressão da sociedade civil e os advogados que mais evidenciam tirar partido das modalidades de acesso aos documentos. Portanto, as facilidades de acesso à informação europeia parecem contribuir para a hegemonia de *lobbys* bem instalados e conhecedores da máquina burocrática e legal comunitária. São eles que tiram um benefício mais direto da legislação, dos instrumentos e mecanismos criados para possibilitar o acesso aos documentos institucionais.

Contudo, também as instituições europeias tiram dividendos simbólicos deste investimento. De facto, no caso dos dados sobre o acesso aos documentos das instituições da UE, em termos quantitativos, o uso e o benefício resultantes do aproveitamento das modalidades de consulta existentes são reduzidos. Todavia, do ponto de vista qualitativo, nomeadamente no que toca à criação de uma boa reputação por parte das instituições europeias, o seu retorno é muito positivo e valorizado pelas próprias instituições da UE para fundamentarem um discurso de legitimação de uma atuação confiável, credível e responsável. Numa abordagem neo-institucional estas iniciativas contribuíram para reforçar uma imagem positiva das instituições da UE, aumentando o seu capital de reputação. A abordagem sistémica ajuda igualmente a perceber que todas as medidas regulamentares no âmbito do acesso aos documentos, da abertura e da transparência configuram *inputs* que o sistema europeu assimilou no sentido de reagir aos momentos de crise do projeto de integração, adaptando-se dinamicamente à realidade interna e externa. Paralelamente, também estas medidas resultaram em *outputs* que foram reconfigurando essas estruturas internas e externas.

CASHMAN, Michael – *Relatório com recomendações à Comissão sobre o acesso aos textos das instituições*. Parlamento Europeu, 15.03.2006. (A6-0052/2006).
CASHMAN, Michael – *Relatório sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (reformulação) (COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))*. Parlamento Europeu, 19.02.2009.

(A6-0077/2009).

COMISSÃO EUROPEIA – “Decisão da Comissão de 8 de Fevereiro de 1994 relativa ao acesso do público aos documentos da Comissão”. *JOCE*, n.º L 46 (18.02.1994), p. 58-61.

COMISSÃO EUROPEIA – *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão*. Bruxelas, 30.04.2008. (COM (2008) 229).

COMISSÃO EUROPEIA – *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão*. Bruxelas, 21.03.2011. (COM (2011) 137).

CONSELHO EUROPEU – “Código de conduta em matéria de acesso do público aos documentos do Conselho e da Comissão”. *JOCE*, n.º L 340 (31.12.1993), p. 41-42.

DEMCHAK, Chris C.; FRIIS, Christian; LA PORTE, Todd M. – “Webbing governance: national differences in constructing the face of public organizations”. In GARSON, G. David, ed. – *Handbook of public information systems*. New York: Marcel Dekker Publishers, 2000. p. 179- 195.

EASTON, David . – *Analyse du système politique*. Paris: Armand Colin, 1974.

GRØNBECH-JENSEN, Carsten – “The scandinavian tradition of open government and the European Union: problems of compatibility?”. *Journal of European public policy*. Vol. 5, n.º 1 (1998), p. 185-199.

HÉRITIER, Adrienne – “Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information”. *Journal of European public policy*. Vol. 10, n.º 5 (2003), p. 814-833.

HERMAN, Fernand H. J. – *Relatório elaborado em nome da Comissão do Regimento da Verificação de Poderes e das Imunidades sobre um regulamento interno destinado a garantir a confidencialidade de determinados documentos*. Luxemburgo: SPOCE, 1988. (Documento A2-280/88). ISBN 92-77-44286-7.

JARDIM, José Maria – *Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: Ed. UFF, 1999.

LUOMA-AHO, Vilma – “Sector reputation and public organisations”. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 2, n.º 5 (2008), p. 446-467.

MARCK, Pol – *Rapport fait au nom de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports sur la publicité de la gestion communautaire*. Parlement Européen, 07.05.1984. (Document 1-223/84).

OLSEN, Johan P. – *Understanding institutions and logics of appropriateness: Introductory Essay* [on line]. [Acedido 28.09.2012]. Disponível na WWW: <URL: www.arena.uio.no>

PARKER, Susan – *Provision of European information: Commission policy and its implementation in libraries and information services in the United Kingdom*. Aberdeen: Robert Gordon University, 2004.

PARLAMENTO EUROPEU – “Decisão do Parlamento Europeu de 10 de Julho de 1997 relativa ao acesso do

público aos documentos do Parlamento Europeu”. *JOCE*, n.º L 263 (25.09.1997), p. 27-29.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO EUROPEU – “Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de Maio de 2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão”. *JOCE*, n.º L 145 (31.05.2001), p. 43-48.

SCHUIJT, Wilhelmus J. (1972) *Rapport fait au nom de la commission politique sur la politique d'information des Communautés européennes*. Parlement Européen.

SILVA, Armando Malheiro da – *A informação: da compreensão do fenómeno e construção do objecto científico*. Porto: Afrontamento; CETAC, 2006.

SILVA, Armando Malheiro da; Ribeiro, Fernanda –. *Das “ciências” documentais à ciência da informação: ensaio epistemológico para um novo modelo curricular*. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

TERRA, Ana Lúcia – *As políticas de informação e comunicação da União Europeia. Uma leitura diacrónica e exploratória no âmbito da Ciência da Informação*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2008.

¹ Os relatórios anuais sobre o acesso aos documentos de cada uma das instituições encontram-se nos endereços indicados abaixo. Os dados que disponibilizam serviram para elaborar as tabelas 1-4.

Parlamento Europeu:

<http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/informatio n/report.htm?language=PT> [acedido 28.09.2012].

Conselho da União Europeia:

<http://www.consilium.europa.eu/documents/policy-regarding-access-to-council-documents/basic-texts-on-transparency.aspx?lang=pt> [acedido 28.09.2012].

Comissão Europeia:

http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/repo rts_en.htm [acedido 28.09.2012].